

## DEMOCRATIZAÇÃO DOS SISTEMAS ELEITORAL E PARTIDÁRIO E SUAS CORROSÕES DE LEGITIMIDADE

Fávila Ribeiro<sup>(\*)</sup>

1. A instituição do pioneiro curso de pós-graduação em Direito Eleitoral na Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. 2. Início do processo de aprofundamento de estudos em caráter interdisciplinar a difundir-se aos espaços nacionais. 3. A dúplici vertente do sufrágio na eletividade e no exercício de participações populares diretas em plebiscito ou referendo. 4. A soberania haurida do povo é intransmissível e somente se exerce através do sufrágio popular. 5. Reformas que tenham por aspecto teleológico a função do sufrágio ou que a esta fique funcionalmente correlacionada devem evitar dispersão normativa em mais de um diploma para que o mesmo espírito sobreleve nas fases de elaboração e de interpretação. 6. A concepção de legitimidade exprime unidade axiológica em todo o âmbito da ordem jurídica em que se insere. 7. Manipulações legislativas com diplomas de transitória vigência como instrumentos corrosivos de legitimidade. 8. O exemplo teratológico da Lei n. 8.713, de 30/9/1993. 9. A desvitalização do processo eleitoral com abertura de flancos ao abuso de poder. 10. A inaplicação de pertinentes medidas de contenção ao vício de ilegitimidade da lei. 11. Preparativos à renovação de investida atentatória à lisura e legitimidade do processo eleitoral no dorso de diploma legal. 12. A edição de lei em matéria eleitoral sem duração indefinida e apresentar-se despida de conteúdos inovadores permanentes. 13. Mudanças eleitorais incompatíveis aos parâmetros do Estado Democrático de Direito. 14. Temos ainda de procurar o imperceptível legado ético da democracia ateniense nesses momentos de desânimo cívico. 15. Partidos políticos de notabilidades e a distância que os separa de seus filiados. 16. A instauração de convivências e de procedimentos deliberativos democráticos na vida interna partidária: democracia em miniatura. 17. A linhagem associativa na criação do partido integra em sua essência fator genético democrático. 18. Gastos nas campanhas eleitorais com evasão da legitimidade comprometendo a eletividade e a representatividade. 19. Institucionalização de órgão de natureza colegiada de colaboração do sistema partidário com a Justiça Eleitoral para

---

(\*) Subprocurador-Geral da República.

*acompanhar o recebimento e destinação dos recursos financeiros entre os partidos em regular funcionamento.*

*1. A instituição do pioneiro curso de pós-graduação em Direito Eleitoral na Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.*

Seja-nos permitido, por primeiro, testemunhar o caloroso reconhecimento pela honrosa convocação do culto e dileto colega e amigo Professor Augusto Aras, para participar nesta afeiçoada Bahia do marcante evento cultural que hoje se inicia, rendendo homenagem à criatividade demonstrada, que já nos permite vaticinar os fecundos resultados que hão de ser colhidos, pelo que transparece do esmerado planejamento técnico, sentindo as vigorosas fontes de inspiração que o nutriram, que serão as mesmas que estarão estimulando o sucesso desse meritório empreendimento na pedagogia cívica, política e jurídica.

É auspicioso surpreender a instituição universitária na exata compreensão de suas responsabilidades, reservando os seus espaços para resgatar à sociedade o debate dos mais fundamentais temas da atualidade brasileira, contando com o trabalho de seus consagrados mestres.

Vê-se que é a própria Bahia que assume posição de vanguarda ao instituir o curso de Direito Eleitoral em área de pós-graduação de honorável Fundação da Faculdade de Direito de sua Universidade Federal, presidida pelo insigne Professor Antonio Carlos Araújo de Oliveira, numa conjugação de forças que se identifica ao legado histórico desta generosa terra, sempre fiel à causa da liberdade, que agora se projeta em sua dimensão política, da qual foi e será Rui Barbosa o seu maior apóstolo de todos os tempos e que, agora mesmo, reanima-se no vigor imperecível de seus ideais, como se estivesse a concitar o Brasil de hoje a uma ponderada reflexão sobre a autenticidade do regime democrático que se vem aplicando e o que deve ser feito para seu aprimoramento, de modo a que seja, em realidade, o povo que constitua por seu legítimo sufrágio, sem conspiração de sua vontade, as autoridades representativas e que vele por seus legítimos desempenhos, com a continuidade de sua influência pela opinião.

Em palavras memoráveis, proclamou *James Bryce* que «o sufrágio é indispensável; é positivo como uma operação de aritmética e seus resultados materiais devem escapar a toda discussão. Mas não será de utilidade na medida em que não tenha sido, por primeiro, preparado pela opinião pública. Os debates que o precedem permitem a todas as idéias individuais ou coletivas passarem pela prova das discussões públicas; as melhores geralmente empolgam os cidadãos desejosos de encontrar e seguir a verdade, ao se tornarem esclarecidos, habilitando-se então a emitirem um sufrágio refletido. O processo é instrutivo e o homem se aprimora, praticando-o continuamente» (*Les démocraties modernes, Paris, Payot, 1924, pp. 189/190*).

Com firme convicção, ergue-se mais uma vez a inteligência baiana para assumir estratégica atitude para influir decisivamente sobre os rumos que começam a ser esboçados sobre a participação política do homem em sua sociedade e contribua a que se torne mais justa e menos lesiva à dignidade humana.

E a tudo se adiciona o mais límpido idealismo: idealismo que impulsiona as atitudes renovadoras; idealismo que não se desprende do preciso conhecimento da realidade espacial e temporal a que se dirigem as suas altaneiras realizações; indomável e bravo idealismo que não se deixa sucumbir pelos murmúrios surdos dos que sabem somente desdenhar por não sentirem entusiasmos altruístas; idealismo para encarar e compreender com humildade as ironias dos que nunca sentiram a ventura dos que se dispõem a porfiar por causas justas e por elas enfrentarem adversidades; enfim, idealismo para não se colocar a serviço de venais interesses ou fugazes vaidades; é também o idealismo a venturosa energia que aparece no início de uma jornada e garante seja ela cumprida sem esmorecimento até seu conclusivo êxito.

O que deixar de ser iniciado agora para edificação de empreendimento duradouro constituir-se-á em redobrada sobrecarga para o futuro, revelando culposa procrastinação causada pelos que retêm os instrumentos deliberativos, emperrando-os em cultivados imobilismos ou mobilizando-os em imperdoáveis retrocessos.

*2. Início do processo de aprofundamento de estudos em caráter interdisciplinar a difundir-se aos espaços nacionais*

A abertura deste curso de pós-graduação em Direito Eleitoral é eloqüente demonstração de que não será contido em suas salas de estudo, sendo absolutamente certo que ele inicia um processo que rompe todos os redutos herméticos, transpondo as suas discussões, ganhando o livre espaço nacional, sem se atrelar a contingenciamentos circunstanciais, comprometendo-se a uma escalada construtiva, pela adequação e consistência dos materiais utilizados, não desprezando o necessário lastro empírico, não deixando, porém, sejam infiltrados oportunismos casuísticos, tendo como antídotos os valores mais expressivos do firmamento democrático: a justiça, a liberdade, a igualdade, a responsabilidade, a participação e a segurança.

Não formulamos prognósticos, nem ousaríamos interpretar tendenciosamente as linhas fundamentais que ordenam o excelente arcabouço curricular pelo qual nos congratulamos com muita efusão.

Nem foi necessário ir longe para compreender o espírito que o norteia, pois logo o Módulo 1, em sua ementa, deu-nos suporte às considerações que emitimos, como segue:

«Estudos sobre o Direito Eleitoral em sua trajetória histórica no Brasil, sua importância, evidenciando suas fontes, conceitos, legislação vigente, questões atuais e futuras.»

Passado, presente e futuro se entrelaçam nos programas consagrados, penetrando a fundo na problemática eleitoral em seu lato sentido, atravessando-a mesmo, posto que dilata os horizontes de estudos a ambas as variantes do regime político instaurado pela Constituição de 1988, bastando levar-se em consideração os dois aspectos finais do Módulo 2, principalmente quanto à amplitude da abordagem, assim:

«A democracia e o Estado de Direito. A democracia participativa sob a ótica do constituinte de 1988.»

Está, portanto, assegurada a apreciação crítica dos institutos democráticos diretos — plebiscito e referendo — os quais, lamentavelmente, somente podem ser hauridos, ainda agora, exclusivamente, no próprio território constitucional, estando ambos ancorados no art. 14, I e II, em virtude de haver permanecido a matéria em estado de hibernação, pela atitude omissiva do legislador ordinário, mantendo-se em situação de mora com a coletividade brasileira.

*3. A dúplice vertente do sufrágio na eletividade e no exercício de participações populares diretas em plebiscito ou referendo.*

Ficou palpável o entendimento de que a *eletividade* não mais esgota a participação do povo, através do sufrágio, não lhe cabendo apenas eleger representantes, compartilhando ainda de *atividades deliberativas diretas*, em referendos e plebiscitos.

Muitos se surpreenderão com a vigência dessas franquias políticas, e mais ainda ao perceberem que ficaram inativadas, no dia que afinal forem editados os diplomas legais que as tornarão aplicáveis.

Esses dois instrumentos para exercício do sufrágio popular não ficaram consorciados ao Poder Executivo, o que seria extremamente perigoso para a estabilidade do Regime, à sombra do Sistema Presidencialista de Governo, pelo sensível aumento dos coeficientes despoticos nos poderes pessoais do Presidente da República com seus controles inviabilizados.

Razão essa que conduziu a que ficasse o seu funcionamento ao impulso dos órgãos legislativos, assim:

a) do Congresso Nacional, autorizando os referendos ou convocando os plebiscitos que tenham projeções nacionais;

b) das Assembléias Legislativas dos Estados e do Distrito Federal, em matérias de suas competências, autorizando o referendo e convocando o plebiscito;

c) das Câmaras Municipais, nos assuntos peculiares aos respectivos Municípios, também autorizando o referendo ou convocando o plebiscito.

Inescusável se afigura essa inóspita postura legislativa quando o reforçamento de poder inclina-se em seu favor, pois estando a matéria com o devido disciplinamento somente a depender de sua direta e exclusiva deliberação, poderão o referendo e o plebiscito ser acionados, e conviria, portanto, que já estivessem em condições de uso, pois, em emergindo impasse político nos setores governativos, poderia funcionar a intermediação direta do povo como idônea e legítima válvula descompressora.

Vale trazer à cena a palavra de *Karl Loewenstein* quando lembra que «algumas práticas da democracia direta estão sendo recepcionadas, em novos moldes, na vida política contemporânea, com decisões colhidas, mediante sufrágio do eleitorado, em referendo, oferecendo margem a que a teoria constitucional coloque em funcionamento essa variante como o tipo semi-direto ou semi-representativo» (*Teoria de La Constitución*, trad. de *Alfredo Gallego Anabitarte*, Madrid, Ediciones Ariel, 1964, p. 97).

Desse entendimento não se afasta Carl J. Friedrich, ao declarar que «na moderna democracia se complementam os processos diretos (plebiscitos e referendos) e os representativos, sendo errônea a pugna entre democracia representativa e a plebiscitária. De qualquer modo, em política é necessário ser prudente sobre esses antagonismos doutrinários para enfrentar problemas políticos. A cooperação entre os elementos representativos e os democráticos diretos é uma característica de todas as democracias atuais» (*La democracia como forma política y como forma de vida*, trad. de C. Zabal Schmidt-Völz, Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1961, p. 47).

Trata-se, ao que estamos a verificar, de uma concepção inteiramente nova prevista para o quotidiano político brasileiro: o elastecimento da atividade de *sufrágio*, que além de eleger representantes, é aplicado em referendo e plebiscito e outras modalidades que se revelem valiosas ao aprimoramento institucional, como seria o caso de eleições diretas para os dirigentes partidários e prévias eleitorais entre os próprios filiados dos partidos para escolhas de seus candidatos, desde que os representantes demonstrem, na prática, sincero apreço e confiança no povo que os elege, assim comprovando instrumentalmente na feitura dos diplomas legais que lhes incumbe elaborar.

4. *A soberania haurida do povo é intransmissível e somente se exerce através do sufrágio popular.*

Por mais tangencial que seja o contacto a ser agora estabelecido com o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, nele se verá positivada a *vontade popular* como o fator genético da eleição de representantes e das deliberações populares diretas, no seguinte enunciado:

«Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.»

A única forma legítima para que do povo emane a sua vontade é através do *sufrágio*, e somente no momento em que assim o faz.

Daí ser procedente a assertiva de Gregorio Badeni, professor de Direito Constitucional e Direito Político da Universidade de Buenos Aires, no sentido de que «a representação política se torna efetiva por meio do sufrágio, e o sistema eleitoral se ocupa de consagrá-lo e regulamentá-lo, fixando as condições com as quais alguns dos integrantes da sociedade política devem exercer um ato político individual — o voto — a fim de integrar o corpo eleitoral, ao qual se atribui o exercício da *função de sufrágio*».

Se é da essência de toda democracia constitucional que a comunidade política se governe através de seus representantes, semelhante condição se cumprirá unicamente por intermédio de governantes eleitos pelo corpo eleitoral, mediante o exercício do *sufrágio*» (*Comportamiento electoral en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1977, p. 27/8).

No Brasil foi ampliada pela atual Constituição a função de *sufrágio*, por isso adquirindo o regime político brasileiro feição mista: com a eleição de representantes e com as deliberações diretas, recebendo ambas as dimensões que compõem o regime

semidireto ou semi-representativo idêntico toque de legitimidade dado pelo sufrágio popular.

Tivemos antes de encontrar o sufrágio, ao compulsarmos o parágrafo único do art. 1º da Constituição, ocupando o núcleo do regime político, dando expressão à vontade popular, e agora teremos ensejo de examinar o conteúdo do *caput* do art. 14, ocasião em que passamos a reconhecer a natureza mesma do sufrágio popular no contexto da ordem política brasileira, identificando-o como o *modo de exercício da soberania popular*, nada havendo de mais palpável, por ser o sufrágio, e somente por ele, que a vontade popular emana, como veremos a seguir:

«A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei, mediante:»

*5. Reformas que tenham por aspecto teleológico a função do sufrágio ou que a esta fique funcionalmente correlacionada devem evitar dispersão normativa em mais de um diploma para que o mesmo espírito sobreleve nas fases de elaboração e de interpretação.*

Como a soberania é uma qualidade do poder estatal, na ordem interna esse poder se exerce, como visto, sob a forma do poder de sufrágio, nas oportunidades em que este aparece.

Nessas condições, toda e qualquer reforma que se intente fazer, tocando nas funções de sufrágio, têm estas de ser consideradas em sua compreensão una, o que desaconselha, pelo prisma jurídico, sejam fraturadas e dispersas por mais de um diploma, tendo de ser consideradas em sua posição fundamental e culminante no contexto da ordem política nacional.

Por conseguinte, o campo de abrangência de mudanças legais deve ser colhido nas vertentes constitucionais, onde são encontrados, com bastante nitidez, os seus traços essenciais e os seus supremos balizamentos jurídicos.

Não conviria que a mudança tivesse alcance menor do que se faça necessário à modernização da ordem política, não podendo deixar de atingir a todos os pontos que revelam marcantes e profundas afinidades com a problemática, na qual estão substancialmente inseridas; nem sendo razoável que exceda a esses limites para um rentável e auspicioso processo de integração normativa, que não deveria faltar.

Por isso, não se coadunam atitudes imediatistas e açodadas, pela necessidade de abalizadas contribuições jurídicas que denotem apuro técnico e indispensável tirocínio científico, para lidar com normas e sistematizá-las, com prudentes e seguras avaliações no processo de acomodação no ordenamento que se destine a integrá-las, para que não briguem entre si e dificultem depois o trabalho dos intérpretes com as dispersões e aproximações inconciliáveis, porventura causadas.

Se as cautelas são indispensáveis nos momentos de elaboração das leis, não devem ser menores as preocupações com as atividades interpretativas em matérias que se encontram dispersas por vários diplomas, apesar de suas profundas afinidades, pois de qualquer modo elas serão submetidas a recíprocos efeitos gravitacionais, e exatamente quando forem colocadas em proximidade diante de um concreto questionamento de fato,

quando as situações jurídicas precisarem ser dirimidas com objetiva segurança exegética, tornar-se-á difícil eleger um critério de aproximação, cada qual a refletir o peculiar espírito de cada um dos diplomas em que ficou a matéria dispersada.

Ao lado desses inconvenientes de técnica jurídica, caso não se cumpra a integração em um sistema normativo de maior amplitude, irá prevalecer o seccionamento em vários diplomas, não terão sido computados, obviamente, como aspectos sociais desfavoráveis, serem os destinatários desses diplomas, em sua maioria, pessoas leigas, as quais, ainda que se dispusessem a encontrar por si mesmas os esclarecimentos que necessitassem, teriam ainda de ser orientadas para acesso a todos os diplomas diretamente correlacionados com a matéria em pauta, seguindo-se a parte mais embaraçosa de encontrar a interpretação conciliadora.

Não podem também ser descuradas as dimensões continentais brasileiras, não apenas por suas múltiplas peculiaridades, mas sobretudo pelas expressivas disparidades fisiográficas e sociais, ponderáveis fatores que não poderiam, de maneira alguma, faltar a uma reflexão sobre um substrato normativo dessa magnitude, onde não tem cabimento sujeitar um empreendimento desse vulto a uma redução de perspectiva unidimensional, tendo de apresentar-se com a complexa visão, sistemicamente encartada, com harmonia global de seus conteúdos.

*6. A concepção de legitimidade exprime unidade axiológica em todo o âmbito da ordem jurídica em que se insere.*

Tudo isso é de molde a revelar que a criação jurídica não é produção imaginosa de prescrições; não é obra que apenas exija bom-senso ou boas intenções e, muito menos pode ser fruto de artimanhas políticas, pois as conseqüências talvez se voltem depois contra o próprio mago ou ilusionista por não saber que o direito não pode ser extraído do éter e destituído de conteúdo ético, nem afastar-se da preocupação finalística com o ideal de justiça.

Não é, porém, um trabalho em que apenas se utilize o saber jurídico, devendo este, para obter resultados consentâneos a uma realidade concreta, demonstrar capacidade de mesclar-se a outras especialidades, fazendo o congraçamento interdisciplinar para que as finalidades sejam atingidas e obtidos resultados justos e duradouros.

De nenhuma maneira pode ser descartada ou rasurada a legitimidade em sua mais lídima expressão, sendo referencial obrigatório para todos aqueles que se estejam a ocupar, ainda que amadoristicamente, em formulações jurídicas.

A idéia de legitimidade corresponde ao que *Karl Deutsch* aponta como «substância do que existe ou do que é feito em política, e não apenas do processo através do qual é obtido o poder político. Este uso mais amplo do conceito de legitimidade aproxima-se daquilo que muitos têm denominado *justiça* — pela qual querem significar a compatibilidade de uma ação ou prática política com a configuração de valores prevaletentes numa dada comunidade» (*Política e Governo*, trad. de Maria José da Costa Félix Matoso Miranda Mendes, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1979, p. 38).

às escolhas dos candidatos nos partidos políticos, conforme os dados instrumentais emanados da Justiça Eleitoral.

É necessário, assim nos parece certo, para que seja enfrentado com objetividade e segurança o quadro real que se nos apresenta, uma estrutura operativa concernente ao Fundo Partidário Nacional, com previsão de volume suficiente de recursos financeiros, para que todo e qualquer numerário para fins eleitorais nele deva ter ingresso, sem excluir contribuições privadas, publicando-se periodicamente os valores destacadamente recebidos com os nomes dos respectivos doadores, e somente isso, podendo ser utilizadas as seguintes origens:

I — dotações orçamentárias destinadas ao Fundo Partidário Nacional, em rubrica específica vinculada à Justiça Eleitoral;

II — recursos especiais emanados de lei federal e o produto de arrecadação de multas eleitorais, sempre contendo a mesma vinculação ao Fundo Partidário Nacional;

III — o equivalente a 2% (dois por cento) dos valores arrecadados pela Caixa Econômica Federal, oriundos de todos os concursos de prognósticos, a serem mensalmente repassados ao Fundo Partidário Nacional;

IV — as doações de pessoas físicas ou jurídicas privadas nacionais, expressamente destinadas ao Fundo Partidário Nacional, vedada a destinação de partidos ou candidatos.

Tudo o que transgrida ao modelo de tratamento indiscriminado a ser adotado apresentar-se-ia desfalcado de legitimidade, dando margem a que fosse promovida a sua invalidação, fazendo-se articulação entre o art. 17, § 3º, e o art. 14, § 9º, da Constituição Federal.

Certo não possa alguém ser compelido a ser generoso com os seus recursos, mas pode a lei estabelecer salvaguardas, acopladas de claras vedações, sobre a aplicação em fins ilegais ou ilegítimos, prevendo sanções criminais correlacionadas aos objetivos pretendidos, não em multas, que não atingem os abastados economicamente, mas a cominação de inelegibilidade por períodos variáveis em razão da gravidade do fato punível.

*19. Institucionalização de órgão de natureza colegiada de colaboração do sistema partidário com a Justiça Eleitoral para acompanhar o recebimento e destinação dos recursos financeiros entre os partidos em regular funcionamento.*

A vingar o sistema de afetação de recursos a um órgão exclusivo, seria de bom alvitre que o Fundo Partidário Nacional seja dirigido por um órgão de formação colegiada, integrado à Justiça Eleitoral, cabendo a sua direção aos corregedores gerais e regionais em seus respectivos níveis, sendo composto por um representante de cada partido em regular funcionamento, com mandato certo, indicado pelo seu órgão superior, passando a colaborar com a Justiça Eleitoral no acompanhamento sobre a observância dos critérios de distribuição de recursos financeiros e de horários e acesso informativo de tudo o que se relacione ao recebimento e movimentação desses recursos, sem competência decisória, e, sim, para controle e suprimento informativo e exercício de atividades promocionais perante os respectivos tribunais.



É contrastador reconhecer que se vem esmaecendo a legitimidade do processo eleitoral brasileiro, por intermitentes inoculações que o desfiguram, assinalando expansiva regressão de um para outro pleito, de prática nociva, que não tem sido coibida em sua aplicabilidade, com edição de lei de efêmera incidência, contendo regras movediças para a eleição que esteja prestes a realizar-se, com acréscimos e supressões ditados por momentâneas conveniências.

*7. Manipulações legislativas com diplomas de transitória vigência como instrumentos corrosivos de legitimidade.*

Ainda agora está sendo cogitada de implantação de lei *ad mensuram* para disciplinar as eleições municipais vindouras, quando há um suprimento de normas insertas no Código Eleitoral e em outros diplomas que deveriam ser aplicadas, evitando cálculos manipulatórios de conveniências e o arrendamento de preceitos legais aplicáveis ao abuso de poder, que têm os seus fundamentos fincados em postulados constitucionais que poderiam inviabilizar essa lei que traz embutido o germe da concretude desniveladora das garantias eleitorais.

Ao invés de utilizarem os monumentos legais vigentes e os procurarem aperfeiçoar, aproveitando as épocas de calmaria, o que se vem fazendo, com frequência, no Brasil destes dias, é um esquema de repescagem de tópicos legais de outras épocas, enxertando-os com cláusulas que solapam os fundamentos de legitimidade da organização eleitoral em seu conjunto, inativando os equipamentos de defesa instalados para refrear os abusos de poder, ficando assim estimulados os infratores a se tornarem ainda mais ousados, com as inversões de categóricos preceitos proibitivos em blandiciosos enuncia-dos permissivos.

Com efeito, o vigente Código Eleitoral consagra a seguinte figura delitiva:

«Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita:

Pena — Reclusão até quatro anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa.»

Logo mais iremos nos deparar com diploma legal, de transitório alcance, instalando uma modalidade de crime que permite o que está acima contemplado, retirando-lhe periódica incidência, ao subverter os aspetos substantivos da infração, aniquilando, na prática, os valores que estavam sendo mantidos resguardados, com apropriada tipicidade penal eleitoral.

Estabeleceu-se direto conflito entre a postura legal e os postulados de legitimidade colocados temporariamente à margem, constituindo evidente situação de *conflito axiológico*, matéria que reclama critérios teleológicos objetivos, como leciona *Karl Larenz*, assim:

«Os fatos previstos que se equiparam nos aspectos *essenciais* para sua valoração jurídica devem ser valorados identicamente, devem ser portanto providos da mesma consequência jurídica. A diversa valoração pela mesma ordem jurídica de fatos com idêntico sentido, isto é, materialmente equivalentes,

aparece com uma *contradição axiológica*, que não é compatível com a exigência da justiça. Evitar não só a contradição lógica, mas também a contradição teleológica ou de valoração é um exigência a fazer não apenas ao legislador, mas também ao intérprete.» (*Metodologia da Ciência do Direito*, trad. de José de Sousa Brito e José Antonio Veloso, Lisboa, *Fundação Calouste Gulbenkian* 1978, pp. 384/5.)

Começa então a delinear-se a ação corrosiva aos fundamentos de legitimidade.

8. *O exemplo teratológico da Lei n. 8.713, de 30/09/1993.*

Como eloquente exemplo, destaca-se a Lei n. 8.713, de 30 de setembro de 1993, elaborada para as últimas eleições de 3 de outubro de 1994, trazendo-se à cena, a título de amostragem, em primeiro lance, o art. 38, com o seguinte conteúdo:

«A partir da escolha dos candidatos em convenção, pessoas físicas ou jurídicas poderão fazer doações em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, para campanhas eleitorais obedecido o disposto nesta Lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I — No caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos no ano de 1993;

II — No caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecidos pelo seu partido, na forma desta Lei;

III — No caso de pessoa jurídica, a dois por cento da receita operacional bruta do ano de 1993.

§ 2º Os percentuais de que tratam os incisos I e III do § 1º poderão ser excedidos, desde que as contribuições e doações não sejam superiores a setenta mil Ufir e trezentos mil Ufir, respectivamente.

§ 3º As doações e contribuições de que trata esta Lei serão convertidos em Ufir, pelo valor desta no mês que ocorrerem.»

Assim permaneceu temporariamente suspenso o regime legal abonado pela Constituição Federal, que procurava interditar o abuso de poder, em sua genérica compreensão, ficando no correspondente período compulsoriamente imobilizado, para que nesse tempo se entronizasse com toda a desenvoltura a *filantropia eleitoral*, banindo a igualdade e com ela o princípio inerente ao sufrágio universal — *one man, one vote*, cada candidato valendo em razão do apoio econômico que lhe fosse destinado, como nas leis do mercado.

A citada lei revelou-se incompatível ao art. 14, § 9º, da Constituição Federal ao infligir contra disciplinamentos avaliados necessários à lisura e à normalidade das eleições contidos na respectiva Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, o mesmo fazendo no tocante ao art. 121, também da Constituição, com a previsão de um anômalo órgão da Justiça Eleitoral, pelo art. 84, § 1º, de dita Lei, formado de três juízes auxiliares, usurpando as competências dos corregedores geral e regionais quanto ao conhecimento de representações e reclamações, com vinculações emanadas da ora invocada Lei Complementar.

Na realidade, não são apenas focos fragmentários inválidos no conteúdo desse diploma, tendo este mergulhado em profundas camadas de ilegitimidade, por contraposição aos valores fundamentais da liberdade e da igualdade no exercício da atividade de sufrágio.

Os parâmetros dos investimentos eleitorais, sem considerar as suas conversões representativas, variavam, em razão das disponibilidades dos financiadores, em completo arrepio da regra de ouro da competição eleitoral, da justa igualdade dos candidatos por partidos em regular funcionamento, tudo mediante correlações pessoais, nada de confiar na incerteza dos sorteios.

O aparelhamento repressivo contra o abuso de poder ficou inoperante, primeiramente, com a temporária legalização de financiamentos, oscilando apenas os percentuais dos rendimentos brutos auferidos; e depois, em caso de serem apurados excessos, a única cominação, que na verdade assim não podia ser considerada, desde que tudo se legalizaria com o pagamento de quantia ao montante ultrapassado, pretendendo retirar de cena o aspecto criminal, pela edição de um *bill de indenidade*, e mais que isso, tendo a inusitada valia de régio ato de *gratia* com antecipada e temporária exclusão de incidência da tipicidade penal, ou mesmo de antecipada *benemerência* nas ações de cartelização oligárquica.

Esse ato de comutação travestido em lei veio acoplado ao art. 57 do mencionado diploma legal, no seguinte teor:

«Constitui crime eleitoral:

I — doar, direta ou indiretamente, a partido, coligação ou candidato, recurso de valor superior ao definido em lei, para aplicação em campanha eleitoral:

Pena — multa de valor igual ao do excesso verificado.

II — gastar recursos acima do valor definido nesta lei para aplicação em campanha eleitoral:

Pena — multa de valor igual ao excesso verificado.»

A adoção de multa como pena mais fez avultar o sentido discriminatório na disputa eleitoral cogitada, eliminando os elementos defensivos preexistentes, pois os que possuem recursos para esbanjar facilmente se liberam de punibilidade, com o pagamento para quitação das ofensas perpetradas para aquisição do mandato, desse modo afastando a incidência da sanção de inelegibilidade pelos infratores, a única capaz de colocar a todos em condição de igualdade pelo abuso de poder conspurcando a legitimidade do pleito, na crença de que a tal lei pudesse, ela apenas, subtrair a materialidade da ilicitude com a legalização das doações e recebimentos de contribuições à larga, inviabilizando os procedimentos contidos na Lei Complementar n. 64/90 e no art. 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal.

9. *A desvitalização do processo eleitoral com abertura de flancos ao abuso de poder.*

Esses eventos demonstraram o surpreendente crescimento das situações danosas à lisura e à autenticidade do processo eleitoral brasileiro, sendo o maior de todos a impunidade legalizada, que também legalizou os mandatos que assim se produziram, superpondo-se em termos práticos aos padrões de legitimidade consagrados pela ordem jurídica nacional.

Não terá agora a coletividade brasileira de preocupar-se apenas com a atualização e o ajustamento do sistema eleitoral aos avanços democráticos consagrados na Constituição de 1988.

A hora é de refazer ou reincorporar os aspectos democráticos atingidos e retomar o mais breve possível a linha evolutiva interrompida pela guilhotina do retrocesso legal.

A lei extraviou-se da aura majestática que lhe tributava o povo na antiguidade clássica, tendo o povo a liberdade garantida pela lei, acima dele ficando somente a lei, assim sendo reconhecido necessário para o proveito de todos.

Cumprе, porém, ter presente o esclarecimento ministrado por *Gustave Glotz* de que «quando se referiam às leis, os gregos não destinavam, como nós, um lugar à parte às leis constitucionais. Nenhuma cidade dispunha de constituição redigida num documento; o que havia era um conjunto de costumes e disposições inseridos em leis diferentes, através dos quais se manifestava a *alma da cidade*. É verdade que Aristóteles fala constantemente de constituição; cumpre, porém, entender que alude ao regime de uma cidade, qual como resulta da divisão dada aos magistrados em geral e, especialmente à magistratura soberana, à divisão dos poderes, à atribuição da soberania, a determinação do fim a que se propõe a comunidade política» (*A Cidade Grega*, trad. de Henrique Araújo Mesquita e Roberto Cortes Lacerda, São Paulo/Rio de Janeiro, Difel, 1980, p. 114).

Destaca terem os gregos adotado eficazes precauções contra os desvirtuamentos de leis incompatíveis, sendo previsto que «o autor de moção ilegal, a prescrição era alcançada ao completar-se um ano; entretanto, para a própria moção, não havia prescrição, pois ela podia, a qualquer tempo, ser anulada por uma sentença do tribunal».

Acrescenta ainda o autor: «Atenas, como se vê sabia impedir que os cidadãos abusassem do direito de iniciativa que lhes assistia e, por conseguinte, limitava na prática o poder legislativo da democracia. Antes de apresentar uma proposição, um orador devia ter em mente que, durante um ano inteiro, responderia por ela com a sua própria cabeça. Por meio desse artifício, a assembléia evitava que as paixões e caprichos prevalecessem sobre as tradições e os interesses permanentes da cidade. O povo soberano, por sua própria vontade, colocava-se sob a soberania da lei. Impondo a si mesmo essa disciplina, obtinha inestimáveis vantagens» (*op. cit.*, p. 148).

Era, portanto, o próprio povo soberano — não um corpo representativo — que compreendia a necessidade de manter o respeito à lei que nele tinha origem, velando para que os seus conteúdos não contivessem regras que a fizessem desmerecer a credibilidade, o resguardo ético e o bem geral.

10. *A inaplicação de pertinentes medidas de contenção ao vício de ilegitimidade da lei.*

A ausência de adequadas medidas de contenção, principalmente a instauração do devido procedimento de controle da legitimidade da lei, pelos vícios que exibia em vários pontos, o bastante para invalidá-la, pelo menos parcialmente, vem dando margem à proliferação de desmandos legais normativos, com a desvitalização crescente dos valores básicos que dizem da autenticidade eleitoral, deixando disseminados imensos estragos que repercutiram prejudicialmente na ordem política brasileira, e o saneamento há de acarretar elevado custo social, por se haver elasticado a descrença coletiva em razão de acumulativos abalos morais nas instituições públicas.

*John Stuart Mill* consigna a sua advertência para a gravidade do problema, ao dizer que «um dos maiores perigos da democracia, como a de todas as outras formas de governo, está no sinistro interesse dos que ocupam o poder; é o perigo da legislação a favor da classe, do governo destinado (ou realizando-o realmente ou não) ao benefício imediato da classe dominante em detrimento permanente de todos. E uma das questões mais importantes que exigem ponderação na escolha da melhor constituição de governo representativo é como suprir garantias eficazes contra este mal» (*Considerações sobre o Governo Representativo*, trad. de E. Jacy Monteiro, São Paulo, Ibrasa, 1964, p. 86).

Tamanha a preocupação do autor pelo tema que mais adiante dele volta a tratar e de forma mais enfática, ao dizer que «a democracia não será a forma de governo idealmente melhor se não se lhe reforçar este lado fraco, se não se organizar por maneira tal que classe alguma, mesmo a mais numerosa, seja capaz de reduzir tudo exceto ela mesma à insignificância, orientando o curso da legislação e da administração pelo seu interesse exclusivo de classe. O problema consiste em encontrar o meio de impedir semelhante abuso, sem o sacrifício das vantagens características do governo popular» (*op cit.*, p. 109-110).

Não cabe aguardar teatrais gestos de arrependimento e impulsos espontâneos de reconciliação pelos prejuízos causados à liberdade e à igualdade no contexto do processo eleitoral brasileiro, tendo de haver uma tomada de consciência da situação desfavorável perante a coletividade levando à implosão os incompatíveis atrelamentos, desse modo voltando as eleições a exprimirem a genuína vontade popular.

Agora, não há tempo a perder, devendo ser adotadas, sem tergiversação, medidas que faltaram na vez anterior, tempestiva iniciativa de arguições de ilegitimidade, pelos pontos fundamentais atingidos, encontrando-se, assim, uma solução enérgica que espante para sempre esse dirigismo legal, manufaturado para cada eleição.

11. *Preparativos à renovação de investida atentatória à lisura e legitimidade do processo eleitoral no dorso de diploma legal.*

Novamente estão sendo feitos os preparativos para elaboração de uma lei da mesma espécie, para o período delimitado da próxima eleição municipal, porque até hoje não houve uma compatível ativação do controle jurisdicional impedindo com medida fulminante se abram novamente sangrias de legitimidade nas artérias das leis eleitorais vigentes.

O momento convida a que volte a refletir com *Rui Barbosa* em seu inextinguível apostolado cívico ao afirmar «que os povos não amam as suas constituições senão pela segurança das liberdades que elas lhes prometem, mas que as constituições, entregues, como ficam, ao arbítrio dos parlamentos e à ambição dos governos, bem frágil anteparo oferecem a essas liberdades, e acabam quase sempre, e quase sempre se desmoralizam pelas invasões graduais ou violentas do poder que representa a legislação e do poder que representa a força. Nós, os fundadores da constituição, não queríamos que a liberdade individual pudesse ser diminuída pela força, nem mesmo pela lei» (*Na Sustentação do Habeas Corpus*, no Supremo Tribunal Federal, em 23/04/1892).

A humanidade já passou por catastróficas agonias diante dos paroxismos totalitários que fizeram os juristas e os homens de estado repensarem edificações mais sólidas para que os valores essenciais da civilização democrática não passassem por novos cataclismas, tema que teve exponencial análise de *Franz Wieacker*, sobre «o impulso no sentido da consideração de princípios fundamentais supralégais ou, pura e simplesmente, vigentes no plano supralegal constituído pela reação contra os antijurídicos positivismos finalista e legalista do período anterior, pela necessidade de uma fundamentação da situação constitucional do estado de direito mais capaz de resistir do que o mostrou ser o relativismo do tempo de *Weimar*».

Sob essas condições — prosseguiu o autor — tornou-se hoje dominante, apesar de todos os compromissos, descontos e incoerências inevitáveis, a convicção social de que a criação e aplicação do direito pelo estado se encontra vinculado às normas fundamentais de uma justiça material e de que a aplicação judicial do direito deve realizar não apenas os fins particulares da legislação, mas também valores jurídicos absolutos» (*História do Direito Privado Moderno*, trad. de A.M. Botelho Hespanha, Lisboa, *Fundação Calouste Gulbenkian*, 1980, p. 699).

A lei eleitoral perdeu a margem de estabilidade que a impedia de ficar ao sabor de transitórias conveniências, como transitório passou a ser o seu próprio ciclo de eficácia. Deve a lei eleitoral, não pode haver condescendência, voltar a circular nas artérias de legitimidade, de onde vem se evadindo, tendo de obedecer a um planejamento geral e, ainda, toda edição de uma nova lei terá de cingir-se a pontos específicos que devam ser atingidos e substituídos.

Qual a necessidade de editar um novo diploma legal, com transitório alcance a uma única eleição, ressentindo-se a matéria de conteúdos permanentes, e apesar disso se espalha sobre o disciplinamento geral das eleições, como se estivesse a partir de uma total ausência de normatividade, abandonando, mais uma vez, todo o conteúdo do Código Eleitoral, pretendendo assumir por completo o processo eleitoral?

Que finalidade restaria para um código eleitoral e que confiança infundiria ao cidadão consciente de sua participação se à véspera de cada eleição for novamente colocado à margem, sem suportar interrogações?

Se assim fosse certo fazer, um novo código eleitoral que emergisse estaria, da mesma maneira, sempre exposto a esse fatalismo normativo de inaplicabilidade temporária, não se revelando idôneo para regência de qualquer eleição, pois estariam as leis eleitorais

fadadas a saírem de um real sentido hipotético, inerente às normas em geral, comprometendo-se nos seus dissimulados enunciados casuísticos sobre as situações concretas pretendidas.

*12. A edição de lei em matéria eleitoral sem duração indefinida e apresentar-se despida de conteúdos inovadores permanentes.*

Defendemos seja consagrado como princípio básico em matéria eleitoral a vedação a qualquer mudança no contexto das matérias já codificadas, sem que haja uma substituição que atinja diretamente o ponto a ser suprimido, mostrando uma correlação inovadora permanente a alojar-se no mesmo espaço normativo.

Esse é um fator que exige um tipo especial de cuidado, sendo bastante importante sejam as mudanças eleitorais sempre precedidas de debates pelos meios de comunicação social, preparados em forma acessível, para que a eles se possa integrar a opinião pública, evitando soluções laboratoriais convencionares.

As providências com esse alcance deveriam merecer trato constitucional, embora tenha a própria Constituição sido atingida por mudança no texto original do art. 16, justamente para deixar que escorregassem pelos seus flancos os casuísmos que se seguiriam. E não foi outra coisa que aconteceu.

De par com esse reforçamento de teor constitucional, deveria todo o complexo de matérias diretamente correlacionadas ao processo eleitoral adquirir unificação codificadora através de lei complementar, tomando por base os art. 14, § 9º, e 121 da Constituição Federal, por elas se exercendo uma atração gravitacional, deixando refletidas as recíprocas afinidades substanciais e formais, como marcante influência nos critérios interpretativos.

É preciso, no entanto, que se entenda de uma vez para sempre, que a validade da lei não depende somente do cumprimento de regras de tramitação, e haver então recebido apoio ocasional da maioria parlamentar, levando em consideração apenas aspectos formalistas e funcionalistas, podendo ser atingida com defeito insanável em se desgarrando dos valores que diretamente lhe sejam pertinentes e que conferem dignidade e enriquecem o seu conteúdo.

Ressoa a palavra de *Carl Schmitt* que «o puramente formal reduz-se então à palavra vazia e à etiqueta de lei, perdendo sua conexão com o estado de direito».

E complementa com a afirmativa de «uma equiparação incondicional entre o direito e o resultado obtido com a ajuda de qualquer procedimento formal seria tão-somente uma submissão incondicional, e, portanto, cego, à pura decisão tomada pelas autoridades legislativas competentes, isto é, à decisão desligada de toda relação de conteúdo com o direito e a justiça, e uma renúncia inexplicável a toda resistência» (*Legalidad Y Legitimidad*, trad. de *José Díaz García*, Madrid, Aguilar S.A. ediciones, 1971, p. 32).

*13. Mudanças eleitorais incompatíveis aos parâmetros do Estado Democrático de Direito.*

Não pode ser descurado que o Brasil é organizado como *Estado Democrático de Direito*, consoante vem consagrado no art. 1º da Constituição Federal.

Isso traz por consequência, no tocante ao tema ora focalizado, que não será qualquer tipo de norma que se pode acasalar à ordem jurídica, não sendo suficiente ostentar o nome de lei, tendo de estar sintonizada à concepção inerente ao Estado Democrático de Direito que cultiva a participação realmente livre e igualitária no exercício do sufrágio, rejeitando a influência espúria do dinheiro e demais formas de abuso de poder, falseando a representação política pela manipulação dolosa das mentes dos sufrágantes.

É manifesto o divórcio dessas produções de leis acomodatórias para monitorização econômica, primeiro pelas copiosas colisões a preceitos, depois, pela sua turbulenta agressão ao próprio espírito do Estado de Direito, o qual, como observa *Luis Legaz Y Lacambra* «é sem dúvida a forma de estado que merece ser mais altamente valorada. Cremos que é a forma única possível de estado ético, isto é, de estado que contém um valor de eticidade. Pois precisamente porque pensamos que o Direito tem suas raízes na ordem moral, a eticidade que aos juristas interessa como tais juristas é a *juridicidade*» (*Derecho Y Libertad*, Buenos Aires, Valério Abeledo Editor, 1952, p. 81).

Importa considerar que o Estado de Direito no Brasil não se caracteriza apenas por sua juridicidade, uma vez que lhe foi acrescentado o expoente democrático, o que repercute no sentido participativo que coincide com a capacidade de autodeterminação política, adquirindo a concepção de poder rumo ascendente, ou seja, de baixo para cima, como vem expresso no parágrafo único do art. 1º da Constituição — *todo o poder emana do povo* — desse não se desligando e somente se exerce através do sufrágio.

Inexiste, portanto, focos dualistas da soberania, sempre a ser exercida pelo sufrágio universal, e só.

Por que razão retrocedemos das conquistas que levamos tempos e arrostamos sacrifícios em prol da realização de escoreito processo eleitoral?

Que atributos cívicos nos faltaram ou desapareceram, para que deixássemos desfalecer os estágios atingidos de civilização política, se mesmo nos períodos autoritários não abandonamos os anseios participativos e jubilosos reverenciamos as franquias readquiridas com expressivas ampliações no ordenamento cognominado — *Constituição-Cidadã*?

Antes havia ardor cívico que nos estimulava nas refregas eleitorais, depois passou a ser o povo exibido como horda de mercenários a que se procura manipular com arroubos publicitários e prebendas.

*14. Temos ainda de procurar o impercível legado ético da democracia ateniense nesses momentos de desânimo cívico.*

Temos de refazer as nossas esperanças, não nos rendendo aos freqüentes desencantos, mirando-nos ainda no exemplo histórico da democracia ateniense, pela lição de seu



ativo povo em que a política manteve-se inseparável da ética e assim logrou perenizar-se na memória universal como a mais elevada expressão e o mais autêntico e resistente modelo de governo de todos os tempos.

O que havia de tão pujante na sabedoria dessa coletividade que sempre permanece atraente a todos os que querem realmente dilatar os seus conhecimentos políticos e retemperar as suas energias cívicas?

Nada excede à magistral análise de *Werner Jaeger* que agora, compreensivelmente, se restringirá a aspecto que, de modo mais direto, se correlaciona às preocupações que nos envolvem nestes momentos em nossas conjuntas reflexões, quando salienta que «o Estado expressa-se objetivamente na lei, a lei converte-se em rei, como os gregos posteriormente disseram, e este senhor invisível não só subjuga os transgressores do direito e impede as usurpações dos mais fortes, como introduz as suas normas em todos os capítulos da vida anteriormente reservados ao arbítrio de cada um» (*Paidéia*, Trad. de Artur M. Parreira, São Paulo, Editora Herder, p. 132).

Esclarece que nessa lei havia um substrato em que «a ética e educação filosóficas enlaçam-se, pelos conteúdos e pela forma, com as mais antigas legislações. Não desabrocham no espaço vazio do pensamento puro, mas sim por meio de elaboração conceitual da substância histórica da Nação — como já a própria filosofia da antiguidade o reconheceu» (*op. cit.*, p. 133).

Afirma o autor: «O que realmente era novo e trouxe definitivamente consigo a progressiva e geral urbanização do homem foi a exigência de todos os indivíduos participarem ativamente no Estado e na vida pública e adquirirem consciência dos seus deveres cívicos, completamente diversos dos da sua profissão» (*idem*, p. 135).

Disponhamo-nos depois a fazer uma avaliação crítica desse exemplar modelo de vida em que a maior preocupação era com o próprio engrandecimento do homem, com as suas virtudes cívicas, na crença de suas aptidões, no respeito e acatamento à sua participação e na compreensão de quanto se mostrava cômico de suas responsabilidades.

#### 15. Partidos políticos de notabilidades e a distância que os separa de seus filiados.

Aterrissando em nossa realidade nos dias correntes em que a preocupação alimentada de cima para baixo é com a instrumentalização do homem, de modo bastante agudo na esfera política, sempre e sempre encarado em sentido utilitário, servindo ao processo ascensional da representatividade e, por isso, amplamente concitado e sugestionado nas investidas publicitárias, mas não se vê convidado para compartilhar de diálogos com os demais correligionários no partido a que pertençam, havendo sempre uma aristocrática distância.

Não estamos, sonambulamente, sem consciência do tempo presente, a instigar, hoje, o ressurgimento de uma assembléia popular deliberativa, pois nem mesmo a Suíça consegue mais dar eficácia aos seus *landsgemeinde*, aparecendo essas reuniões coletivas em cinco pequenos cantões rurais como sobrevivências arcaicas, em razão da elevada densidade demográfica, da inexistência de espaços que comportassem universal ajuntamento, da complexidade, por vezes, e da celeridade exigida nas soluções pendentes.

A obstinação silenciosa dos partidos em não promoverem convivências internas com os seus filiados, não instaurando estimulantes interações pessoais, revela o caráter antidemocrático que os anima, em suas atividades internas, recusando, embora assim, não proclamem, que se transponham para os recintos partidários as suas igualitárias franquias de cidadãos em seus próprios partidos, servindo apenas para «democraticamente» atribuírem mandatos representativos com os seus sufrágios.

Cabe reconhecer que o aprimoramento do regime democrático inevitavelmente terá de passar pela necessidade reconhecida pelos partidos de que precisam neles interiorizar os seus filiados, e seguramente, não há no presente qualquer outra instituição que os possa substituir para formação e aprimoramento da capacitação inerente à cidadania.

Dai adviria uma contínua produção de expressiva massa crítica, cada filiado passando a sentir que a sua participação política começa a ter alguma valia, com o igual direito de se fazer ouvir e desencadear um processo deliberativo, em se fazendo necessário.

Nesse sentido, pondera com muita procedência o sociólogo *Robert M. Mac'Iver* que «o partido político contribui para projetar os problemas, aclarar as diferenças entre os grupos por discussão direta, a eliminar confusão entre as correntes de opinião que se embaraçam. Cada partido formula seu próprio programa, exercita e seleciona candidatos, permite ao público eleger entre alternativas suficientemente distintas. O partido educa o povo ainda que buscando simplesmente influenciá-lo, porque deve chamar a sua mente e consciência com base em uma determinada linha de atuação. Por esse exato motivo ajuda a remover a inércia do público, e assim amplia o raio de ação da opinião pública. Em poucas palavras, o partido político, em seus esforços para aconchegar-se ao cidadão, e ainda sendo pouco escrupulosos tais intentos, faz que funcione a democracia normalmente. É, digamos, o meio, o agente graças ao qual permanece a opinião pública plasmada em terreno político acessível a todos» (*Teoría del Gobierno*, trad. de *Agustín Gil Lasierra*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1966, p. 193).

*16. A instauração de convivências e de procedimentos deliberativos democráticos na vida interna partidária: democracia em miniatura.*

Defendemos convictamente, e com visão prática, seja dada mais vitalidade ao quotidiano partidário, moldando em lei um sistema consagrando procedimentos deliberativos, mediante sufrágio direto dos seus filiados, no âmago dos partidos políticos.

Uma vez estabelecida essa sistemática participativa, logo despontarão debates em grupo, com fluxos expansivos, compondo-se os embriões da opinião pública que germinará em seus ambientes, propagando-se depois à sociedade, admitindo-se então que com essa consistência repercutam nos recintos parlamentares — e até passem a merecer algum acolhimento — e nos desempenhos representativos.

Vingando esse estilo de relacionamento partidário, é claro que os filiados, sentindo o tratamento benéfico que os atinge, passam a adquirir identidade no contexto grupal, tornando-se mais assíduos aos eventos políticos internos, passando a compartilhar de solidariedades às causas em que o partido esteja deveras empenhado, reconhecendo que também lhes pertencem.

Em sendo assim, diversamente do que agora sucede, o convencimento e o apoio dos correligionários às idéias e aos seus próprios candidatos começam a fecundar no próprio regaço partidário, já dispondo, de saída, para os confrontos externos, de apreciável lastro de aceitação para a arrancada política ou para sensatamente se eximirem.

Wolfgang Abendroth, com justa razão, volta o seu enfoque para a experiência política alemã, na atualidade, considerando «necessário assegurar, mediante um processo democrático (o que inclui a possibilidade de crítica) de formação da opinião e da vontade dentro das várias organizações e especialmente dos partidos políticos que intervêm nos processos coletivos de formação da opinião e da vontade internas, que ditas organizações comuniquem a seus membros, em seu próprio ambiente, a tendência à formação autenticamente democrática da opinião ou da vontade, preservando-as de manipulações de oligarquias com seus aparatos onipotentes» (*Sociedad Antagónica y Democracia Política*, trad. de Manuel Sacristán, Barcelona/México, 1973, p. 418).

Ao dilatar-se essa atmosfera participativa dos filiados, opera-se, por consequência, maior aproximação com os representantes parlamentares, fazendo esmaecer os isolamentos que se produzem após consumada a votação do eleitorado, quando desaparecem os contactos para somente ressurgirem ao se cogitar da renovação dos mandatos, por aqueles que ainda sintam condições para disputá-los.

Há uma alteração morfológica com a nova funcionalidade a ser cumprida pelos partidos, os quais, como salienta Pier Luigi Zampetti mirando-se no figurino italiano, «cessam de ser uma máquina eleitoral a serviço dos candidatos para tornar-se o *trait d'Union* necessário entre os cidadãos e os poderes públicos. Em outros termos, o partido, ainda que seja instrumento dos eleitos, torna-se também instrumento dos eleitores» (*Dallo Stato Liberale Allo Stato dei Partiti*, Milano, a. Giuffrè Editores, 1973, p. 120).

A vigente Constituição demonstrou a importância que atribuiu à criação do partido político, reservando-lhe um processo genético que exprime a sua própria origem, tendo como elemento geratriz a liberdade política, colhendo espontâneas e marcantes afinidades de cidadãos, por um núcleo de idéias e interesses coletivos, que lhe transmitem o sopro existencial como associação civil com destinação política, consoante dispõe o art. 17, § 2º, da Constituição Federal.

Ao ser fecundado o embrião do partido plasmado pela liberdade associativa, compartilhada pela igualdade participativa de seus fundadores e primeiros filiados, estavam fixadas as matrizes que influiriam no seu desenvolvimento na estirpe democrática, que se apóia na versátil conjugação exatamente desses dois valores absorvendo ainda os traços fundamentais contidos no art. 5º, incisos XVIII a XXI, do Supremo Estatuto, inerentes ao associativismo em sua genérica compreensão.

Deve, portanto, o partido adquirir uma individualidade em genuína linhagem associativa, que se haverá de refletir, no relacionamento com os seus filiados, pois se possuíram capacidade para realizar a sua criação, não poderiam suportá-la depois declinar, tendo de continuar a prevalecer a sua livre e igualitária responsabilidade participativa nas deliberações partidárias, instaurando-se em projeções internas uma *forma democrática de vida*.

A linha evolutiva atingida pelo conjunto dos partidos constitui um dos mais seguros referenciais para verificar a consistência democrática do regime, entendendo *Austin Ranney* e *Wilmor Kendall* que «se desejamos determinar a extensão em que um governo aproxima-se de nosso modelo de democracia, o ponto lógico para o início da investigação é o estado em que se encontra o desenvolvimento de seu sistema de partidos» (*La Democracia y el Sistema de los Partidos Políticos en los Estados Unidos*, trad. de *Julio Barrancos Mooney* y *Dolores Manubens de Ferrari*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, p. 134).

*17. A linhagem associativa na criação do partido integra em sua essência fator genético democrático.*

Enquanto o sistema partidário revela o conteúdo do regime político, cada partido em sua individualidade deixará revelada no tipo de relações com os seus associados, vale dizer, com seus filiados, se estão ou não identificados à natureza democrática em suas atividades internas, ou se adotam forma diferente das que se aplicam aos cidadãos na sociedade política em geral.

Pertencendo ao gênero associação, a autonomia partidária se expressa em duas dimensões: na capacidade de auto-organização, como já se assinalou, e na autogestão política, esta a efetivar-se com o sufrágio, direto e secreto de seus filiados, no revezamento de seus órgãos dirigentes e nas escolhas de seus candidatos.

Dessa maneira, a autonomia e a participação dos filiados se co-implicam e dessa maneira concorrem para a inaclimatação de superposições estamentais, não deixando persistam as suas crônicas contradições com as finalidades a que se dirigem externamente e os seus segregacionismos internos.

Se assim forem organizados os partidos, ficarão estes capacitados a dar expressão ao sentido pluralista da sociedade, refletindo os antagonismos nestas subjacentes e através das suas posições revelarem a própria individualidade agremiativa, ficando o sistema partidário em que se inserem estampando a multiplicidade de perspectivas que serão dirimidas nas confrontações democráticas, através do sufrágio popular.

A força de cada partido deve medir-se, primeiramente, pela capacidade de arregimentação de filiados, pois quanto mais elevado for o volume atingido, no interregno dos pleitos, mais se comprova o seu nível de receptividade social, que haverá de crescer na razão direta do acolhimento e convivências saudáveis que objetivamente comprovem no tratamento participativo em seus ambientes.

A preocupação sobre o desgaste por defeitos internos está presente na observação de *Gerhard Leibholz* quando pondera que «o labor da formação cívica poderia contribuir para que os partidos da atual democracia não se convertam em um fim em si mesmos e em organizações de domínio oligárquico e, assim, em um estado dentro de um estado, e que a produção de vontade do partido não se faça de cima para baixo, mas de baixo para cima» (*Problemas Fundamentales de la Democracia Moderna*, trad. de *Eloy Fuente*, Madrid, Bolaño y Aguilar Editores 1971, p. 230).

*18. Gastos nas campanhas eleitorais com evasão na legitimidade comprometendo a eletividade e a representatividade.*

Outro relevante aspecto que vem corroendo a sociedade democrática é o dos gastos nas campanhas políticas, pois são eles que estão sendo responsáveis pelo crescente esvaziamento da legitimidade representativa, não podendo mais haver contemporizações ou dissimulações, não se podendo ir mais longe em termos de erosões institucionais pelos abusos que se iniciam no processo eleitoral e se estilhaçam nos desempenhos representativos.

Numa sociedade com imensas desigualdades, com a concentração da riqueza como poder de poucos e as necessidades dramáticas da grande maioria, não se podem admitir facilidades que contribuam para corrosão da autenticidade do processo eleitoral, fingindo acreditar, candidamente, em efeitos benéficos nas espontâneas doações de recursos privados, porque dessa maneira será a força do dinheiro que determinará o recrutamento das maiores vitorias, expulsando das representações as genuínas lideranças remanescentes.

O essencial não é impedir as doações, mas neutralizá-las, pois a participação política se deve fazer com a influência exclusiva da opinião pública sobre o sufrágio que é igualitário em sua essência, não podendo conviver com as opressivas manipulações de recursos de quem se habilite a fornecer, designando os favorecidos.

Admitir que os detentores de poder possam utilizar, como lhes aprouver, a sua potencialidade em favor de determinados partidos ou candidatos, é consagrar uma falsa concepção de legalidade e, ao mesmo tempo, confundir liberdade com ausência de responsabilidade, tudo servindo para subverter a natureza do sufrágio universal, que se reflete na igualdade da influência no processo competitivo — *one man, one vote* — nem mais nem menos.

Toda forma de influência contra esse postulado no processo eleitoral deste arboreto a sua legitimidade e de qualquer regra que lhe contravenha.

A conciliação da liberdade com a igualdade no processo eleitoral estaria preservada se todos os que entendam que além do sufrágio de cada um, pudessem ainda contribuir de modo mais intensivo para demonstrar o vigor de sua devoção democrática, com destinação de ajudas financeiras, que poderiam ser recebidas de bom grado, conquanto demonstrem estarem contribuindo lícitamente, sem convulsionarem o processo eleitoral, apesar da avalanche de discriminações, pois assim acontecerá sempre que aparecerem designados nominalmente os candidatos e os partidos, dando por resultado a colonização plutocrática da representação política.

A única forma a que não se evada a legitimidade nessas doações e depois dos recebimentos é que os recursos não contenham indicações dos beneficiários, sendo especificamente destinados ao fundo partidário nacional, publicizando-se nesse próprio instante, servindo para o custeio geral das campanhas eleitorais, conforme os critérios legais estabelecidos, sempre levando em consideração a densidade social dos partidos, a comprovar-se pelo volume de comparecimento de filiados às prévias eleitorais destinadas

Não podemos imobilizar o nosso campo visual, tendo de focalizar as experiências que estão sendo realizadas pelos diferentes povos preocupados com a continuidade e aprimoramento de seus modelos democráticos, tendo de desprender-nos de anacronismos, não permitindo que grupos isolados dilatem as suas influências continuístas, em prejuízo das instituições.

Por mais distantes que estejamos de outros centros civilizados, sentimos os rumores que partem de todos recantos, anunciando revolvimentos com maior ou menor escala que se operam nos regimes políticos, notadamente nos diferentes tipos de democracia, convidando-nos a refletir mais demoradamente sobre os exemplos de democracias que não conseguiram sustentar-se apenas com os seus aspectos de fachada e inflamados discursos laudatórios, quando as contradições internas se vão represando, exigindo que dediquemos o mais sensato esforço construtivo, para que se efetivem as mudanças que afinal assegurem a democratização dos sistemas eleitoral e partidário, contendo os abusos de poder em todas as suas modalidades e partindo de diferentes esferas de atuação.

Não devemos aspirar somente às riquezas do primeiro mundo, pois melhor sintonizam com os nossos sentimentos, que se elevem as condições de viver do homem, superando as iníquas disparidades culturais, sociais, econômicas, políticas e jurídicas, sendo tudo isso muito essencial para que a justiça social seja por todos partilhada, com a consciência por todos do respeito em sua própria dignidade humana.

Nessa comunhão de idéias, voltamos mais uma vez para a admirável figura de *Rui Barbosa*, renovando o mesmo sentimento de juventude que já vai longe, mas que se conserva fiel, pelo que tem representado ao longo da existência para nossa formação pessoal sem que se dissipasse a sua influência cívica e ética, repetindo-o, quando dizia:

«.... a fortuna passa, o egoísmo envilece, e, afinal, das vitórias sinistras da iniquidade emerge o astro polar das regiões do futuro, para cujas águas profundas, para cujos abismos cristalinos, para cujas imensidades silenciosas bendito seja o *Criador*, por nos ter dotado com o instinto divino de lançar a âncora da fé.» (Na sustentação no Supremo Tribunal Federal de *Habeas corpus*, em 26 de março de 1898.)

Salvador, Bahia, em 28 de abril de 1995.